Olli Mäenpää
28.9.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 77/2017 vp)

Valitusoikeus nimityspäätöksestä

Valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen saisi esityksen mukaan yleensä hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on virkamiesoikeudellista sääntelyä arvioidessaan toistuvasti esittänyt, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin (PeVL 18/2011 vp; PeVL 51/2010 vp). Eduskunnan virkamiehistä annettua lakia koskevassa mietinnössään (PeVM 6/2015 vp) valiokunta on uudistanut aikaisemman kantansa.

Valiokunta on lisäksi katsonut, että muutos nykytilaan tulee toteuttaa tavalla, jossa eri nimitystilanteisiin liittyvät erityispiirteet huomioidaan (ks. PeVL 25/2016 vp, s. 4) ja että lainvalmistelussa tulee ottaa huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset ja lisäksi hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti selvittää laaja-alaisesti muutoksenhakuoikeuden vaikutukset PeVL 35/2016 vp). Eduskunta on perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksymässään lausumassa edellyttänyt, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi.

Käsiteltävä hallituksen esitys sisältää valtion virkamieslain muuttamista tarkoittavan esityksen, jossa yleisestä valituskiellosta valtion virkanimityksiin luovuttaisiin. Valtion virkamieslain lisättävän 59 §:n 1 momentin lähtökohtana olisi yleinen valitusoikeus nimityspäätökseen. Esitys vastaa tältä osin perustuslakivaliokunnan vakiintunutta linjaa ja eduskunnan lausumaa.

Valitusoikeus olisi säännösehdotuksen mukaan vain viranhakijalla. Koska nimityspäätöksessä asianosaisena ja siten valitusoikeuden käyttäjänä voi olla vain viranhakija, ehdotettua muotoilua ei voida pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentin takaaman oikeuden kannalta.

Valitusoikeuden rajoitukset

Ehdotetun 59 §:n 2 momentin mukaan nimityspäätöksestä ei saisi valittaa, jos 1) nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille tai valtioneuvoston yleisistunnolle, 2) päätös koskee nimittämistä enintään kahden vuoden määräajaksi, 3) virka tai virkasuhde täytetään lain nojalla haettavaksi julistamatta tai 4) päätös koskee

puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta.

Nimityspäätökseen kohdistuvaa valituskieltoa on paikallaan arvioida kahdesta toisiaan täydentävästä näkökulmasta, jotka kohdistuvat perusoikeuden rajoittamiseen. Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa ensinnäkin jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Oikeus saattaa nimityspäätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi turvaa osaltaan – perustuslain 22 §:n tarkoittamalla tavalla – tätä oikeutta asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen nimitysmenettelyssä. Keskeisiä ovat asianmukaisen menettelyn turvaamisen kannalta etenkin hallintolaissa säädettyjen menettelyvaatimusten – etenkin hallinnon oikeusperiaatteet, riittävä selvitys, päätöksenteon esteettömyys, perusteluvelvollisuus – noudattamiseen kohdistuva tuomioistuinvalvonta.

Toiseksi perustuslain 21 §:n 1 momentti määrittelee jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vakiintunut lähtökohta on, että kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta päästä virkaan, joten nimityspäätöksellä ei ratkaista subjektiivista oikeutta koskevaa asiaa. Tältä osin voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota seuraaviin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 51/2010 vp esitettyihin näkökohtiin, jotka edellyttävät oikeuttaa muutoksenhakuun ja samalla nimitysvallan käytön tuomioistuinkontrollia:

- Nimityspäätöksiin sisältyy harkintaa, jota kuitenkin ohjataan ja rajoitetaan melko tarkoin lainsäädännöllä. Lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin.
- Nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi, koska laki osoittaa nimitysperusteet.
- Nimityspäätös ei poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa.
- Nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta, mikä puoltaa muutoksenhakuoikeutta. Nykyisin ainoastaan ylimääräinen muutoksenhaku voi johtaa nimityspäätöksen kumoamiseen. Tähän nähden muut oikeussuojan takeet ovat tehottomampia.

Hallituksen esitykseen sisältyvä valituskielto rajoittaisi molempia perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyviä oikeuksia. Tällaista rajoitusehdotusta on paikallaan arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Ongelmallisimpana voidaan niiden kannalta pitää 1) kohdan valituskieltoa, joka kohdistuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätöksiin. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ovat valituskelpoisia ja niihin voidaan vakiintuneesti – vuodesta 1950 lähtien – hakea muutosta valittamalla. Täysin vakiintunut on myös lähtökohta, jonka mukaan valtioneuvoston päätöksentekoon kohdistuva valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontavalta ei rajoita miltään osin tätä valitusoikeutta. Valtioneuvostoon perustuslain nojalla kohdistuva laillisuus-

valvonta ei siten voi olla perusteena rajoittaa valtioneuvoston päätösten tuomioistuinvalvontaa. Hallintokantelu ei toisaalta oikeusturvakeinona vastaa valituksella vireille pantavan tuomioistuinmenettelyn toteuttamaa oikeusturvaa.

Valituskiellolle ei nämä seikat huomioon ottaen voida esittää johdonmukaisia eikä siten myöskään riittävän painavia ja hyväksyttäviä perusteita. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kielto poikkeaisi perinteisesti vakiintuneesta lähtökohdasta, jonka mukaan valtioneuvoston päätökset ovat valituskelpoisia, rajoitusta ei voida pitää myöskään suhteellisuusvaatimuksen mukaisena.

Tasavallan presidentin valtiosääntöoikeudellinen erityisasema valtioelimenä on erityispiirre, joka on kuitenkin otettava huomioon. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tasa-arvolakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 57/1985 vp) arvioidessaan huomiota siihen, että tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta koskeva valvonta on järjestetty varsin yksityiskohtaisesti perustuslaissa. Tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta oli lausunnon mukaan ymmärrettävä sillä tavoin tyhjentävästi säännellyksi, että ehdotettua hyvitysvastuuta ei voitu kohdistaa tasavallan presidentin toimiin (PeVL 1/1986 vp). Tätä hallitusmuodon voimassa ollessa esitettyä arviota ei kuitenkaan voida ymmärtää niin, että tasavallan presidentin toimintaan perustuslain nojalla kohdistuva laillisuusvalvonta määrittelisi tyhjentävästä lainmukaisuuden valvonnan tältä osin ja estäisi tasavallan presidentin päätösten tuomioistuinvalvonnan. Perustuslain 21 §:ssä nimenomaisesti säädetty perusoikeus asianmukaiseen menettelyyn, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen kohdistuvat myös tasavallan presidentin hallinnolliseen päätösvallan käyttöön.

Ehdotetun säännöksen 2) kohdassa tarkoitettuun määräaikaiseen virkanimitykseen liittyy täysin samanlaisia päätöksenteon lainmukaisuuteen ja oikeusturvaan liittyviä näkökohtia kuin vakinaiseen tai pitempiaikaiseen virkanimitykseen. Valituskielto olisi tältä osin ongelmallinen myös esityksen peruslähtökohtien kannalta. Säännöksen 3 ja 4) kohdassa tarkoitettuihin, haettavaksi julistamatta täytettäviin virkoihin, ei liity sellaisia oikeusturvanäkökohtia, että valitusoikeuden puuttumista voitaisiin pitää ongelmallisena.

Nimitys tuomarin virkaan

Tuomarin ja lainkäyttövaltaa käyttävän henkilöstö nimittämistä koskevaan päätökseen ei esityksen mukaan saisi hakea muutosta valittamalla. Rajoitukselle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät ja asianmukaiset perusteet, kun otetaan huomioon etenkin erikseen yksityiskohtaisesti säännellyn tuomarien nimitysmenettelyn erityispiirteet ja tuomiovallan käytön riippumattomuus.